

Ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos

Amicus Curiae

Un Techo para mi País México vs. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Amparo en Revisión 635/2019

CONTENIDO

1. Presentación de escrito de Amigo de la Corte	2
2. Introducción	2
3. Deber estatal de garantizar un recurso adecuado y efectivo de los DESCA	5
4. Deber estatal de recopilar datos oficiales sobre asentamientos informales para asegurar la realización integral de los derechos a la vivienda adecuada; a la igualdad y no discriminación; y a la información y la participación en la conducción de asuntos públicos	7
Desarrollo mensurable y progresivo del derecho a la vivienda adecuada, incluyendo el acceso a servicios básicos	9
Derecho a la igualdad material y a no discriminación	17
Derechos a la información y a la participación en la conducción de los asuntos públicos	23
5. Principios para diseñar y realizar la recopilación, análisis y uso de datos según un enfoque de derechos humanos	25
La recopilación de datos involucrando indicadores estructurales, de proceso y de resultado, y combinando datos cualitativos y cuantitativos	25
El desglose para cumplir con las obligaciones de igualdad y no discriminación de grupos vulnerables, incluyendo a las personas que viven en asentamientos informales	26
La recopilación de datos permitiendo la participación de la comunidad y basándose en las experiencias reales	28
Accesibilidad y utilidad	29
Respeto por la privacidad y la seguridad de las personas	30
6. Conclusiones	30

1. Presentación de escrito de Amigo de la Corte

Este escrito de *amici curiae* es presentado por:

1. **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia**
2. **Center for Economic and Social Rights**
3. **Centre for Human Rights and Development**
4. **Centro Mexicano de Derecho Ambiental**
5. **Dejusticia**
6. **Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL)**
7. **Human Rights Law Network**
8. **Nazdeek**
9. **Right to Education Initiative**
10. **Socio-Economic Rights Institute**
11. **Dr. Koldo Casla, Profesor, Centro de Derechos Humanos y Facultad de Derecho, Universidad de Essex, Reino Unido**

Las organizaciones en la lista son miembros de los grupos de trabajo sobre litigio estratégico y sobre monitoreo de la Red Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC). Dr. Casla participa en su capacidad individual. Los *amici* tienen experiencia en el análisis y litigio de derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

La Red-DESC tiene más de 280 miembros organizacionales e individuales en más de 75 países. La secretaría de la Red contribuyó coordinando la elaboración del presente documento. La Red ha apoyado escritos de *amicus*, intervenciones de tercer parte y peritajes de distintos miembros en una serie de jurisdicciones internacionales y nacionales en los últimos años.

2. Introducción

Este caso involucra la violación de derechos humanos por la ausencia de información estadística acerca del número, ubicación, características y población de los asentamientos informales que existen en los Estados Unidos Mexicanos. *Un Techo para mi País (Techo) México vs. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)* ofrece a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una nueva ocasión para mostrar su voluntad de optimizar el sistema constitucional de protección de derechos. Es una oportunidad además para que la Corte detalle los lineamientos de los derechos a la vivienda adecuada; a la igualdad y no discriminación; a la información y participación en la conducción de asuntos públicos; y a un recurso efectivo y adecuado, de esta manera contribuyendo a su plena realización.

Este escrito de *amicus* tiene por objeto proporcionar a la SCJN un insumo en clave técnico-jurídica sobre el derecho internacional de los derechos humanos y varios ejemplos pertinentes del derecho comparado. Se trata de aportar elementos para que el máximo tribunal aborde este caso concreto con pleno apego a las obligaciones asumidas por el Estado mexicano, incluyendo vía la reforma constitucional de junio de 2011.

El presente caso se enfoca en analizar los derechos humanos de la población que vive en asentamientos informales, definidos como áreas residenciales en las cuales:

- 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana; y 3) las viviendas podrían no

cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas.¹

Además, los asentamientos informales se caracterizan por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado. Quienes viven allí, están expuestos constantemente a desalojos, enfermedades y violencia.² En consecuencia, las personas que viven en los asentamientos informales en México sufren discriminación estructural por la situación socioeconómica en la que viven.

En este contexto, la decisión del SCJN en este caso, podría contribuir a enfrentar un problema social de grandes dimensiones. Según datos de 2018 del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), en América Latina y el Caribe el 21% de la población vive en asentamientos informales³. La Relatora Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto (la Relatora) ha dedicado un reciente informe a esta problemática, evidenciando que las condiciones en estos asentamientos suelen ser inhumanas, pues muchos residentes habitan hacinados en viviendas inseguras, sin agua, sin saneamiento, temerosos de ser desalojados, y expuestos a enfermedades mortales prevenibles. La Relatora precisa que “vistos desde la perspectiva de los derechos humanos, los asentamientos informales (...) constituyen una violación sistémica de los derechos humanos y resultan de la acción o inacción de los Estados y sus políticas, que privan a millones de personas de sus derechos humanos fundamentales⁴”.

México y otros estados se han comprometido internacionalmente a enfrentar esta problemática. En el Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados se comprometen a “mejorar los barrios marginales⁵” y a asegurar “el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles”, de aquí a 2030.⁶ Para poder evaluar el avance de este objetivo, se ha establecido un indicador y se ha planteado que serán los censos los que podrán ofrecer los elementos necesarios para evaluar su cumplimiento⁷.

Aun así, hasta hoy en México no existen datos claros sobre los asentamientos que no cuentan con seguridad de tenencia –uno de los indicadores clave de la informalidad. Lo anterior lo reconoce la propia Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el Programa Nacional de Vivienda 2020-2024

¹ Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), documento temático núm. 22, “Asentamientos informales”, Nueva York, 29 de mayo de 2015, p. 1, disponible en: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf

² World Bank (2008), *Approaches to Urban Slums*; UN-Habitat (2015), *Streets as tools for urban transformation in slums*; Cities Alliance (2010), *Building Cities*; Cities Alliance, World Bank and UN-Habitat (2002), *Cities without Slums*.

³ Naciones Unidas, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Nueva York, 2018) e informe del Secretario General sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (E/2018/64), anexo estadístico.

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto*, Leilani Farha. 19 de septiembre de 2018. A/73/310/Rev.1. Párrafo 11, disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/73/310/Rev.1>

⁵ Si bien la Agenda 2030 habla de “barrios marginales”, la Relatora Especial prefiere la expresión “asentamientos informales” por considerarla más acorde con un enfoque de la vivienda basado en los derechos humanos. La expresión “barrio marginal” suele considerarse peyorativa e infamante y ha llevado en general a la adopción de políticas equivocadas; en efecto, frecuentemente se han visto los “barrios marginales” como un problema que debía eliminarse y no como comunidades que merecían recibir apoyo. Para un examen de la terminología, la Relatora remite a: Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), documento temático núm. 22, “Asentamientos informales” (31 de mayo de 2015); Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Objetivo 11.

⁶ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Objetivo 11.

⁷ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, 2017, pp. 60-62, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42394/1/S1700849_es.pdf

refiriéndose tanto a las viviendas sin escritura como a las viviendas en renta que no cuentan con un contrato. La SEDATU afirma que:

se desconoce la magnitud exacta del problema; por ejemplo, si bien el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) estima que en el país existen aproximadamente 7.5 millones de lotes irregulares de uso habitacional, actualmente no existe un registro o medición oficial al respecto. Además, información sobre las causas y consecuencias de la inseguridad jurídica de la vivienda, cuyo conocimiento podría ayudar a explicar y concienciar sobre la gravedad de este problema y diseñar una solución preventiva, no existe de forma clara y unificada a nivel nacional⁸.

La SEDATU también reconoce que en cuanto a disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, una de cada cinco viviendas a nivel nacional presenta carencias en el acceso a agua potable, drenaje sanitario y energía, entre otros, y que entre los más afectados están los asentamientos irregulares cuya población puede verse forzada a incurrir en altos gastos para satisfacer sus necesidades de servicios⁹.

Todo lo anterior demuestra la necesidad y oportunidad de una decisión del máximo tribunal determinando que sea realizado un censo y demás recopilaciones de datos que permitan construir información estadística confiable relacionada con los asentamientos irregulares. Esa información debería ser completa, sensible a las realidades de los asentamientos informales, y recopilada de conformidad a las obligaciones de derechos humanos. Debe ser también tan relevante como la información que el INEGI recaba sobre la población en general, para así contribuir a eliminar la discriminación estructural que sufren las personas que viven en asentamientos irregulares y a construir políticas públicas para garantizar los DESCAs de esta población.¹⁰

El apartado tres de este *amicus* tratará del derecho internacional a un recurso adecuado y efectivo y el papel de la Corte en asegurando su implementación debida en este caso y otros parecidos.

El apartado cuatro del escrito detalla el derecho internacional y comparado sobre obligaciones estatales en materia de recopilación de datos al fin de asegurar la realización de los derechos a la vivienda adecuada; a la igualdad y no discriminación; y a la información y participación en la conducción de los asuntos públicos.

El apartado cinco ofrece un análisis sobre cómo esa recopilación de datos debería ser llevada a cabo conforme a las obligaciones del estado delineadas en el apartado anterior.

⁸ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Programa Nacional de Vivienda 2020-2024, noviembre de 2019, p. 15, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532237/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf

⁹ SEDATU, Programa Nacional de Vivienda 2020-2024, noviembre de 2019, p.17.

¹⁰ La información estadística sobre los asentamientos informales que se enfocó a recabar únicamente datos relacionados con la seguridad de la tenencia puede llevar a construir información equivocada ya que experiencias provenientes de otros países enseñan que “Un problema recurrente en las encuestas es la autopercepción, de manera que cuando se pregunta a los encuestados si son dueños de su casa, los residentes responden a menudo afirmativamente, porque así lo perciben. A ello hay que añadir la falta de catastros eficientes de suelos y registros de suelos centralizados en muchos países, lo cual limita la posibilidad de obtener nuevos datos sobre la ilegalidad de las ocupaciones”, es entonces relevante ampliar la información al acceso a los servicios públicos, entre otras preguntas. Fernandes Edésio, *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina, Informe sobre enfoque en política de suelo*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2011, pp. 14-15, disponible en: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf

3. Deber estatal de garantizar un recurso adecuado y efectivo de los DESC

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (el Comité DESC) ha explicado que, mediante el proporcionamiento de recursos judiciales adecuados y efectivos para abordar las violaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el PIDESC) se contribuye al cumplimiento de las obligaciones del estado emanadas del tratado.¹¹ De acuerdo con la Observación General No. 3 del Comité sobre la naturaleza de las obligaciones de los estados parte, “[l]os medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación [de los estados parte] de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como ‘todos los medios apropiados’”.¹² Según lo detalla el Comité:

Entre las medidas que cabría considerar apropiadas... está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables. El Comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos. De hecho, los Estados Partes que son asimismo Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están ya obligados (en virtud de los artículos 2 (párrs. 1 y 3), 3 y 26 de este Pacto) a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades (inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación) reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, “podrá interponer un recurso efectivo” (apartado a) del párrafo 3 del artículo 2).¹³

Como lo demuestran los ejemplos del derecho comparado de Argentina, Colombia, India, Sudáfrica y el Reino Unido discutidos en el apartado 4, los derechos humanos sustantivos en cuestión en *Techo México vs. INEGI* - los derechos a una vivienda adecuada; a la igualdad y la no discriminación; e información y participación en la conductos de los asuntos públicos- son precisamente el tipo de derechos justiciables mencionados anteriormente que necesitan ser remediados adecuadamente por el poder judicial. De hecho, el Comité DESC se refirió al derecho a la igualdad como una ilustración de un derecho susceptible de recurso judicial en la Observación general 3. Del mismo modo, los derechos de información y participación en la conducción de los asuntos públicos son susceptibles de adjudicación, como lo demuestra un conjunto diverso de casos en varias partes. El derecho a una vivienda adecuada también se ha adjudicado con éxito durante décadas ante tribunales nacionales e internacionales de todo el mundo. Asimismo, respecto específicamente del derecho a una vivienda adecuada bajo el PIDESC, el Comité dio el ejemplo de la necesidad de acceder a recursos adecuados y efectivos en el caso de violaciones de derechos en el marco de desalojos, señalando una relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el PIDCP):

Conviene recordar el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que exige a los Estados Partes que garanticen “un recurso efectivo” a las personas cuyos derechos hayan sido violados y que “las autoridades pertinentes” cumplan “toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”¹⁴

¹¹ México accedió al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1981.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación General No. 3, pár. 3.

¹³ CDESC, Observación General 3, pár: 5.

¹⁴ CDESC, Observación General 7, pár: 13.

Sin embargo, aunque México expresamente informó a la ONU que los recursos de amparo son “el medio constitucional por el que los derechos humanos se exigen ante los tribunales”¹⁵ en su informe periódico de cumplimiento ante el Comité DESC, el Comité declaró su preocupación sobre que los recursos de amparo no estaban proporcionando realmente un remedio adecuado y efectivo para las violaciones de los derechos del PIDESC, conforme a lo requerido.¹⁶ De acuerdo con el examen de México de 2018 por parte del Comité:

5. Si bien el Comité toma nota que los derechos contenidos en el Pacto pueden ser invocados ante los tribunales y aplicados en decisiones judiciales, le preocupa que en la práctica las víctimas de violaciones de derechos económicos, sociales y culturales enfrenten dificultades para acceder a recursos judiciales efectivos, incluyendo al juicio de amparo. Asimismo, le preocupa la falta de cumplimiento efectivo de las sentencias emitidas en juicio de amparo en las que se ha encontrado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales.

6. El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales sean exigibles en todos los niveles del sistema judicial y para facilitar a las víctimas de violaciones de tales derechos el acceso a recursos judiciales efectivos, incluyendo al juicio de amparo. Asimismo, le alienta a llevar a cabo capacitaciones, especialmente entre jueces, abogados, agentes del orden, miembros del Congreso y otros actores, sobre el contenido de los derechos del Pacto y la posibilidad de invocarlos ante los tribunales, y a llevar a cabo campañas de sensibilización entre los titulares de los derechos. Le insta a asegurar el cumplimiento efectivo de las sentencias emitidas a favor de las víctimas de violaciones de derechos económicos, sociales y culturales y le remite a su Observación general núm. 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto.¹⁷

Esa recomendación expresa del Comité DESC al estado mexicano en 2018 se materializó a pesar de que en 2011 se llevaron a cabo diversas reformas constitucionales y legales en México para darle una mayor protección a los derechos humanos, incluyendo la flexibilización de los mecanismos para hacer efectivos y repararlos en caso de violaciones. Es evidente que tales reformas no fueron suficientes para garantizar la existencia de un recurso adecuado y efectivo para violaciones de los DESC.

De hecho, en este caso, la acción de amparo no ha logrado remediar violaciones relacionadas con asentamientos informales respecto de los derechos a la vivienda adecuada, a la igualdad y no discriminación, y a la información y la participación en la conducción de asuntos públicos. Esa falta de recurso efectivo y adecuado viola las obligaciones estatales sobre protección judicial derivadas de, conforme elaborado arriba, los artículos 2.1 (deber estatal de tomar medidas... por todos los modos apropiados), 2.2 (garantía de no discriminación) y 11.1 (derecho a la vivienda adecuada) del PIDESC, en conjunto con los artículos del PIDCP números 2.1 (garantía de aplicación igual de los derechos del Pacto), 2.3 (deber estatal de proporcionar un recurso efectivo y adecuado), 14.1 (derecho a la adjudicación de derechos de manera igual y justa ante tribunales domésticos competentes, independientes e imparciales legalmente establecidos), 19 (derecho a la información), 25 (derecho a la participación en la conducción de asuntos públicos) y 26 (derecho a la igualdad ante la ley y la protección igual de la ley).

¹⁵ Informe Periódico, México, CDESC, 2017, pág. 3.

¹⁶ Observaciones Finales, CDESC, 2018, pág. 5-6.

¹⁷ Observaciones Finales, CDESC, 2018, pág. 5-6.

La violación del derecho a un recurso efectivo y adecuado en materia de los DESCAs en México se debe a un obstáculo legal enfrentado por peticionarios ante los tribunales domésticos: el principio de relatividad de las sentencias de amparo. En el presente caso, el juez de primera instancia ha negado la procedencia de la petición de Techo, pero no por cuestión de mérito. Tanto es así que el juez reconoció el deber del INEGI de recopilar datos sobre asentamientos informales y la importancia para la sociedad de este ejercicio pero alegó que el amparo no podría proceder en este caso porque sus efectos beneficiarían a toda la sociedad, y no sólo a los quejosos.

El principio de relatividad de sentencias es un obstáculo al acceso a un recurso efectivo y adecuado para violaciones de derechos difusos o colectivos. Aplicado de manera rígida, ese principio no es compatible con la reparación de violaciones sistémicas de los DESCAs, pues puede ser visto como necesitando que todos los efectos de cualquier sentencia de amparo sea limitadas apenas a las partes litigantes, un regla que prohibiría cualquier caso con efectos potencialmente amplios. De hecho, este principio ha sido invocado para desestimar casos de derechos colectivos y difusos. Tal interpretación tan restrictiva del principio de la relatividad de las sentencias hace que las acciones de amparo sean inadecuadas e ineficaces con respecto a las violaciones de derechos que afectan a comunidades amplias, dejando a los que sufren tales daños indefensos.

Sin embargo, la SCJN tiene hoy la oportunidad de interpretar el principio de relatividad de la sentencia de manera más flexible, en línea con el principio constitucional *pro persona* y las obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por México para garantizar remedios adecuados y efectivos frente a las violaciones de los DESCAs.

4. Deber estatal de recopilar datos oficiales sobre asentamientos informales para asegurar la realización integral de los derechos a la vivienda adecuada; a la igualdad y no discriminación; y a la información y la participación en la conducción de asuntos públicos

El INEGI tiene la obligación de realizar el censo y demás recopilaciones de datos sobre la población que vive en los asentamientos informales de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de producir datos estadísticos y cualitativos desglosados sobre las personas que allí viven, el acceso a servicios básicos y el estado de la vivienda. Lo anterior se desprende, *inter alia*, de los artículos 3, 4, 6, 55 y 78 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en su carácter de ley reglamentaria del artículo 26.B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, el Juzgado Cuarto de Distrito del Primer Circuito que conoció del caso, reconoce que “efectivamente es este [el INEGI] quien se encuentra obligado a través del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, a suministrar información de calidad pertinente, veraz y oportuna para coadyuvar al desarrollo nacional”.¹⁸ El Juzgado concluyó, además, que el INEGI, “contrariamente a lo expuesto por dicha responsable, sí tiene atribuciones para actuar en el sentido que señala la accionante de este medio de control constitucional, puesto que es precisamente este quien goza de facultad exclusiva para realizar cualquier tipo de censo; por lo que, dichos actos deben considerarse ciertos”.¹⁹ La ley que regula el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, afirma en su artículo 78 que el INEGI debe recoger información de interés nacional, esta es, grupos de datos o indicadores de: “población y dinámica demográfica; salud; educación; empleo; distribución de ingreso y pobreza; de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia; vivienda (...) datos catastrales”, entre otros necesarios para sustentar el diseño y la

¹⁸ Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, sentencia de juicio de amparo indirecto 944/2018, pág. 10.

¹⁹ Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, sentencia de juicio de amparo indirecto 944/2018, pág.13.

evaluación de las políticas públicas de alcance nacional. Además, en los artículos 6 y 3, la ley afirma que las informaciones recogidas por el Instituto se utilizarán de manera obligatoria, por parte de la “[f]ederación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

Estas informaciones, como lo señala el artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se recolectan principalmente a través del Censo Nacional de Población y Vivienda. Según el INEGI, el censo es el proyecto estadístico de mayor relevancia e interés nacional, ya que permite:

1. Dar cuenta de la situación actual del país en materia demográfica;
2. Mostrar las principales características socioeconómicas de sus habitantes;
3. Evaluar los avances y rezagos en los niveles de bienestar de la población; y
4. Definir las políticas públicas²⁰.

De igual manera, el INEGI afirmó que el Censo de Población y Vivienda es la fuente de información más completa sobre la cual se apoya el conocimiento de la realidad nacional. Sus datos, además de responder a ¿cuántos somos? ¿cómo somos? y ¿dónde y cómo vivimos?, permiten a los diversos sectores sociales identificar el rezago social, los grupos vulnerables, y las necesidades de la población en materia de vivienda, educación, salud, servicios de agua potable, electricidad y drenaje, entre otras²¹. A partir del censo, se elaboran planes y programas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes²².

De hecho, la función principal del censo es contar a la población residente del país y actualizar la información sobre sus principales características demográficas y socioeconómicas, con el fin de que las autoridades del Estado diseñen políticas que busquen garantizar los DESCAs de la población. En el caso en concreto, el Censo poblacional del año 2020 tiene como objetivo principal actualizar: la cuenta de la población residente del país; las principales características socioeconómicas y culturales de la población; la cuenta total de viviendas y sus características; y su distribución en el territorio nacional²³.

Esta información debería, además, conforme el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo el PIDESC, permitir formular y aplicar de manera prioritaria políticas que desarrollen medidas diferenciales que busquen el disfrute de los DESCAs de las poblaciones más vulnerables y, con esto, que garanticen el derecho a la vivienda adecuada y a la igualdad material y posibiliten evaluar y monitorear el cumplimiento de los Estados en la garantía de esos derechos, funciones claves también relacionadas con los derechos a la información y a la participación en la conducción de los asuntos públicos.

Los asentamientos informales de México forman parte de una población vulnerable, pero el INEGI no ha incorporado a esta población en el Censo Poblacional y de Vivienda que se está realizando. Al no recogerse información básica sobre esta población, que es de obligatorio uso para las entidades estatales de todos los niveles en los Estados Unidos de México, el Estado no puede tomar decisiones de política pública tendientes a garantizar los DESCAs de la población vulnerable residente en su territorio nacional.

²⁰Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Marco conceptual del Censo de Población y vivienda, 2010, disponible en: https://celade.cepal.org/censosinfo/manuales/MX_MarcoConceptual_2010.pdf

²¹INEGI, Importancia, objetivos y metas del Censo de Población y vivienda, 2010, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

²²INEGI, Importancia, objetivos y metas del Censo de Población y vivienda, 2010, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

²³INEGI, Objetivos del Censo de Población y Vivienda, 2020, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Documentacion>

Por esa razón, si el INEGI hubiera querido cumplir con las obligaciones que la Constitución (Artículo 26), el derecho internacional de los derechos humanos y la Ley del Sistema Nacional de información Estadística y Geográfica le otorgaron, debería haber incluido en el Censo de Población y Vivienda del año 2020 los asentamientos informales de México, así como utilizar métodos complementarios para recopilar los demás datos necesarios para la realización integral de los DESCA. De lo contrario, estará faltando a las obligaciones internacionales y constitucionales de derechos humanos que tiene el Estado respecto de la recolección de información estadística. Analizaremos más detalles a continuación.

Desarrollo mensurable y progresivo del derecho a la vivienda adecuada, incluyendo el acceso a servicios básicos

El derecho a una vivienda adecuada fue reconocido por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25(1). Posteriormente, fue contenida en otros instrumentos de derechos humanos que han sido ratificados por el Estado mexicano, como son: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 5); la Convención sobre los Derechos del Niño (Artículo 27 (3)); y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Artículo 14 (2)). Sin embargo, la previsión más amplia sobre el derecho a una vivienda adecuada es la del artículo 11 del PIDESC, la cual establece que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo vivienda adecuada”. El Estado mexicano, se adhirió al PIDESC el 23 de marzo de 1981 y su entrada en vigor fue el 12 de mayo del mismo

año.²⁴ El Comité DESC desarrolla el alcance del derecho a la vivienda adecuada en la Observación General No. 4.²⁵ Instrumentos interamericanos vinculantes también contienen el derecho a la vivienda adecuada.²⁶

El derecho a la vivienda se encuentra reconocido también de manera expresa en la Constitución Federal mexicana como un derecho humano en su Artículo 4o: “[...] Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. [...]”.

²⁴ En la tesis aislada Derecho Fundamental a Una Vivienda Digna y Decorosa. Alcance Del Artículo 4o., Párrafo Séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce que dicho derecho debe ser interpretado de conformidad con el estándar desarrollado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Observación General N° 4. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, abril de 2014, Tomo I; Pág. 798. Registro 2006169.

²⁵ El Comité ha sostenido que:

[E]l derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales [...] [E]l derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos [...] En esencia, la obligación [estatal] consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles.

La Observación General establece además que para que una vivienda sea adecuada necesita contar con 7 características:

1. La seguridad de la tenencia: ésta adopta una variedad de formas (el alquiler público y privado, la vivienda en cooperativa, la vivienda de emergencia, los asentamientos informales y la ocupación de tierra o propiedad). Los ocupantes deben contar con seguridad de la tenencia, que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: los ocupantes de la vivienda deben contar con agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
3. Asequibilidad: el costo de la vivienda no debería poner en peligro o dificultar el disfrute de otros derechos humanos.
4. Habitabilidad: la vivienda debe garantizar la seguridad física o proporcionar espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
5. Accesibilidad: debe tomar en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
6. Ubicación: debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y no estar ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
7. Adecuación cultural: debe tomar en cuenta y respetar la expresión de la identidad cultural.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General Número 4: El derecho a una vivienda adecuada, pár. 1, 7, 8, 9, 11, 14.

²⁶ En la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), artículo 34 (k), se reconoce “el derecho a una vivienda adecuada para todos los sectores de la población”. En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se contemplan disposiciones relativas al derecho a una vivienda adecuada en los artículos 8, 11 y 23. La Convención Americana de Derechos Humanos reconoce, en su Artículo 26, derechos económicos, sociales y culturales. En el Protocolo de San Salvador, se reconoce este derecho de manera indirecta en el artículo 11. Esos instrumentos regionales todos crean obligaciones estatales para México.

Retomando la mayoría de las características establecidas en la Observación general 4 del Comité DESC, la Ley Federal de Vivienda en su artículo 2 prevé que se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, y salubridad; cuente con los servicios básicos; brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión; y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente perjudiciales.

Los Estados tienen una obligación internacional de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los DESC, y de hacerlo de forma mensurable. El PIDESC establece que los Estados partes se comprometen a adoptar medidas para lograr, progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos (Art. 2). Existen deberes inmediatos, como el deber de no discriminación y el de no regresividad en relación con los avances en materia de derechos humanos, obligaciones mínimas asumidas por el Estado. Otras obligaciones son de naturaleza progresiva, exigiendo esfuerzos concretos para avanzar en dirección a la realización integral y prohibiendo la falta de medidas tomadas hacia el progreso mensurable.

La vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda es una obligación de efecto inmediato. Para que un Estado Parte satisfaga sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC, debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias, sea solo o sobre la base de la cooperación internacional, para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción. A este respecto, las Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el Comité DESC destacan la necesidad de “proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda”.²⁷ Incluyen, en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos “ilegales”, las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos.

Esos deberes estatales específicos de monitorear la situación de vivienda son congruentes con las obligaciones de los Estados de proporcionar informaciones, de acuerdo con el PIDESC. Su artículo 17 estipula que los Estados partes deben presentar informes anuales al Comité DESC, con el fin de monitorear el avance progresivo de implementación de los derechos. En particular, la Observación general 1, que fija los parámetros de presentación de los informes por los Estados parte, dispone que los Estados deben vigilar, de manera constante, la situación real de cada uno de los derechos. Ese deber de vigilancia no se limita “a preparar estadísticas o estimaciones nacionales de carácter general”²⁸. Más allá de eso, los Estados cumplen esta obligación cuando los datos estadísticos prestan “especial atención a las regiones o zonas menos favorecidas, así como a determinados grupos o subgrupos que parezcan hallarse en situación particularmente vulnerable o desventajosa”²⁹. En consecuencia, resalta el Comité, “el primer paso indispensable para promover la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es el diagnóstico y conocimiento de la situación existente”³⁰.

Así pues, el Comité DESC aclara que los deberes de vigilancia de los DESC implican no solo contar con información estadística nacional, sino también recopilar datos que evidencien las condiciones de aplicabilidad y promoción de dichos derechos en todos los territorios. Esos datos estadísticos completos y desagregados, continúa el Comité DESC, son esenciales para que los Estados elaboren “políticas claramente formuladas y

²⁷ Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el CDESC (E/C.12/1991/1)

²⁸ CDESC. Observación General 1, pár. 3, disponible en:

https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN1

²⁹ CDESC. Observación General 1, pár. 3.

³⁰ CDESC. Observación General 1, pár. 3.

cuidadosamente adaptadas a la situación”³¹. Por tanto, los Estados deben incluir en sus informes de cumplimiento “datos tanto cualitativos como cuantitativos” que “permitan apreciar el progreso logrado en adecuados plazos con respecto a la aplicación efectiva de los derechos pertinentes”³². En el examen individual de Estados, el Comité DESC ha afirmado reiteradamente que, para la vigilancia del goce de los DESC, los Estados deben recabar información estadística completa y detallada por regiones de su territorio y poblaciones vulnerables. El Comité ha objetado constantemente la ausencia de esos diagnósticos, a la luz del PIDESC³³. Según Abramovich y Courtis:

el punto fundamental de esta cuestión está dado por la imposibilidad de conocer el contenido exacto de la obligación estatal sin conocer previamente el estado de goce de un derecho social –salud, vivienda, educación–, de modo que la falta de información sobre la situación de este derecho frustra las posibilidades de su exigibilidad dado que resulta imposible establecer una comparación entre la situación anterior y posterior a la adopción de medidas por parte del Estado. Por ende, de acuerdo a la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [...], el Pacto impone a los Estados la obligación de relevamiento y producción de información, y aun de formulación de un plan de acción para la implementación progresiva (Observaciones generales 1 y 4 del Comité DESC)³⁴.

El catálogo de obligaciones derivadas del derecho a una vivienda adecuada, y especialmente la obligación de información, se ha complementado a través del trabajo de la Relatoría Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto que ha insistido sobre la necesidad de que los estados recopilen datos oficiales sobre asentamientos que no cuentan con seguridad de tenencia. Este es el caso de las Directrices sobre la seguridad de tenencia de los pobres urbanos que, bajo el punto de recopilación de datos oficiales, establecen:

Las personas que carecen de una tenencia jurídicamente reconocida, en particular las que viven en asentamientos urbanos, las personas sin hogar y las personas desplazadas, a menudo no figuran en los censos ni en otros sistemas de recopilación de datos oficiales. Cuando se desconocen sus datos, la carencia de una situación legal de tenencia les niega de manera efectiva el reconocimiento oficial como miembros de la sociedad. Esta exclusión agrava su invisibilidad en el diseño de las políticas y en las asignaciones presupuestarias, que son esenciales para hacer valer sus derechos humanos. Los Estados

³¹ CDESC. Observación General 1, pár. 4.

³² CDESC. Observación General 1, pár. 7.

³³ Ver, por ejemplo, CDESC, Observaciones Finales sobre Colombia, 2010, párr. 8:

El Comité lamenta que el informe del Estado parte no contenga información suficientemente actualizada ni estadísticas detalladas que le permitan valorar plenamente hasta qué punto y de qué manera se hacen efectivos en el Estado parte los derechos consagrados en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]. El Comité recomienda al Estado parte que, en su próximo informe periódico, proporcione información actualizada sobre la aplicación práctica del Pacto, en particular mediante datos desglosados y estadísticas pertinentes en forma comparativa anual respecto de la aplicación de sus leyes y los resultados prácticos de los planes, programas y estrategias que se llevan a cabo en relación con los diversos derechos consagrados en el Pacto.

En igual sentido, ver CDESC, Observaciones Finales sobre Uruguay, 2010, pár. 6; República Dominicana, 2010, pár. 7; Argentina, 2011, pár. 12; Chile, 2015, pár. 10; y Venezuela, 2015, pár. 15.

³⁴ Abramovich, Víctor y Courtis Christian, “El acceso a la información como derecho”, Anuario de Derecho a la Comunicación; Año 1 Vol. 1 (2000); Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, disponible en: https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf

deberían asegurar que estas personas se incluyan y figuren en todos los procedimientos de recopilación de datos oficiales.³⁵

El propio Estado mexicano ha reconocido recientemente frente al CDESC que:

La información disponible y sistemática sobre los asentamientos irregulares es escasa si consideramos la irregularidad existente en los diversos tipos de propiedad (bienes ejidales, comunales, privados y del sector público de los tres órdenes de gobierno), y la dinámica cambiante de este sector de población. La MCS-ENIGH 2014 reveló que el 25.3% de las viviendas no tiene escrituras.³⁶

En sus observaciones finales a México, el CDESC recomienda al Estado: “Brinde la debida prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados que viven en campamentos, asentamientos informales o en condiciones inciertas y desfavorables”.³⁷

Contar con un censo conforme a lo establecido por las obligaciones de derechos humanos, que permita construir información estadística sobre asentamientos informales -información que debería por lo menos tener el detalle, profundización, amplitud y rigor que se usan con respecto a asentamientos formales- es un prerrequisito para formular políticas que desarrollen medidas diferenciales enfocadas a garantizar el derecho a una vivienda adecuada en especial y de los DESCA en general, de las poblaciones que viven en asentamientos informales. Lo anterior, permitiría además evaluar si México está cumpliendo con lo establecido en el PIDESC. Al no implementar el censo de los asentamientos, el INEGI está violando una obligación de efecto inmediato contraída por México en materia de derecho a una vivienda adecuada, al momento de firmar y ratificar este Pacto hace 39 años.

Una mirada al derecho comparado y a las decisiones tomadas por otros tribunales refuerza y complementa esos estándares internacionales.

En Sudáfrica, por ejemplo, el derecho al acceso a una vivienda adecuada está consagrado en el art. 26 de la Constitución de 1996, el cual prevé lo siguiente:

- (1) Todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada.
- (2) El estado debe adoptar medidas razonables legislativas y de otra índole, con los recursos que tenga a su disposición, para lograr la realización progresiva de este derecho.
- (3) Ninguna persona podrá ser desalojada de su vivienda, ni su vivienda podrá ser demolida, sin que medie una orden judicial que haya considerado todas las circunstancias pertinentes. Ninguna legislación permitirá los desalojos forzosos.

³⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, 30 de diciembre de 2013, pár. 54, disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/766905/files/A_HRC_25_54-ES.pdf

³⁶ CDESC. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012*. México, E/C.12/MEX/5-6. Fecha de recepción: 8 de junio de 2016, pár. 147.

³⁷ CDESC, Observaciones Finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, párrafo 50 b), disponible en: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1094:comite-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-de-la-onu-observaciones-finales-a-los-informes-periodicos-quinto-y-sexto-combinados-de-mexico&Itemid=282

La sentencia original sobre este derecho es la de la Corte Constitucional en el caso Gobierno de la República de Sudáfrica vs. *Grootboom y otros*³⁸, la cual delineó el contenido del derecho a la vivienda y explicó la obligación positiva del estado de realizarlo, expresando un estándar de razonabilidad. La Corte afirmó que:

La razonabilidad también debe entenderse en el contexto de la Carta de Derechos en su totalidad. El derecho a acceder a una vivienda adecuada está arraigado porque valoramos a los seres humanos y deseamos asegurarnos de que tengan satisfechas sus necesidades básicas. Una sociedad debe buscar asegurar que las necesidades básicas de la vida estén satisfechas para todos si pretende ser una sociedad basada en la dignidad humana, la libertad y la igualdad. Para ser razonables, las medidas no pueden dejar de tener en cuenta el grado y el alcance de la negación del derecho que buscan realizar. Aquellas personas cuyas necesidades son las más urgentes y cuya capacidad para disfrutar de todos los derechos se encuentra más amenazada, no deben ser ignoradas por las medidas que apuntan a lograr la realización del derecho. Es posible que no sea suficiente aprobar el examen de razonabilidad para demostrar que las medidas son capaces de lograr un avance estadístico en la realización del derecho. Asimismo, la Constitución requiere que todas las personas sean tratadas con cuidado y dedicación. Si las medidas, aunque sean exitosas estadísticamente, no responden a las necesidades de las personas más desesperadas, es posible que no aprueben el examen.³⁹

La sentencia *Grootboom* dejó en claro que se debe dar prioridad a las comunidades de bajos ingresos en los proyectos de servicios básicos y desarrollo de viviendas. Medidas que las excluyeran, causarían un incumplimiento de las obligaciones del estado. La Corte fue más allá y afirmó que el estado debe conocer plenamente la magnitud de la privación o denegación del derecho que busca realizar antes de desarrollar un plan. Todos los niveles del gobierno deben administrar planes de desarrollo integrados que consulten constructivamente con los individuos y comunidades afectados por el desarrollo.⁴⁰

En cumplimiento al caso *Grootboom*, desde 2009, el gobierno sudafricano se guía por el Programa de Mejoramiento de Asentamientos Informales (Upgrading of Informal Settlements Programme, UISP) incluido en el Código Habitacional Nacional (National Housing Code), que enfatiza la necesidad de los gobiernos locales de garantizar procesos públicos participativos. El caso *Melani* cuestionó la omisión del gobierno de Sudáfrica de respetar la política de mejoramiento de los asentamientos informales. En 2016, la sentencia del tribunal superior afirmó que las municipalidades están obligadas a cumplir con el UISP y que se debe respetar la participación de la comunidad.⁴¹ La decisión de la municipalidad de ignorar el UISP para implementar un plan de desalojos y reubicación fue considerada una violación al artículo 26 de la Constitución de Sudáfrica y la Ley Habitacional.⁴² Para que el gobierno de Sudáfrica cumpla con sus obligaciones legislativas y políticas de mejorar los asentamientos informales, se estableció que se debe profundizar la información sobre dichos asentamientos. Los gobiernos deben comenzar por compilar datos en forma completa, y monitorear los hogares y la disponibilidad y accesibilidad de los servicios básicos. Un primer paso es llevar a cabo encuestas socioeconómicas y estudios geotécnicos en todos los asentamientos informales de una región y luego agregar los datos a nivel metropolitano, de distrito y provincial a fin de elaborar planes de mejoramiento gradual en toda la zona.

En el caso de la India, la Corte Suprema dejó en claro que “el derecho a la vivienda es un derecho fundamental, que se deriva del derecho de residencia garantizado en el Artículo 19(1)(e) y el derecho a la vida en virtud del

³⁸ *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 (1) SA 46 CC.

³⁹ *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 (1) SA 46 CC, pár. 44.

⁴⁰ *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2001 (1) SA 46 CC, pár. 84.

⁴¹ *Melani and Others v City of Johannesburg and Others*, 2016, ZAGAPJHC 55.

⁴² *Melani and Others v City of Johannesburg and Others*, 2016, ZAGAPJHC 55.

Artículo 21 de la Constitución.”⁴³ El deber estatal de realizar progresivamente el derecho a una vivienda adecuada ha sido confirmado por diversos tribunales superiores estatales (High Courts) y, también, por la Suprema Corte. La aplicabilidad del principio de la realización progresiva fue destacada por el Tribunal Superior de Delhi en la sentencia *Sudama Singh*⁴⁴ (que luego fue confirmada por la Corte Suprema de la India). En *Chameli Singh & Ors. vs. State of U.P. & Anr.*, al definir las características del derecho a la vivienda, la Corte Suprema sostuvo lo siguiente:

El derecho a la vivienda, por lo tanto, incluye un espacio adecuado para vivir, una estructura segura y decente, alrededores limpios y decentes, suficiente luz, aire puro y agua, electricidad, saneamiento y demás infraestructura civil como caminos, etc. para tener acceso fácil a la ocupación diaria...⁴⁵

El derecho a acceder a servicios básicos en asentamientos informales también ha sido enumerado en diversas legislaciones y políticas.⁴⁶ Al promover el derecho a una vivienda adecuada, en una decisión más reciente, una sala compuesta por dos jueces (*Division bench*) del Tribunal Superior de Delhi, en el caso *Ajay Maken & Ors. v. Union of India & Ors.* utilizó incluso el derecho a la ciudad (RTTC, de la expresión en inglés) sosteniendo que es parte integral de la realización progresiva y de la garantía del derecho a una vivienda adecuada para todos. Aunque destacó la importancia de la igualdad ante la ley, basándose en la Nueva Agenda Urbana, que fue adoptada unánimemente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, la Corte sostuvo que el RTTC exige y confiere al Estado la obligación de asegurar que no exista ninguna discriminación al asegurar el acceso al derecho a una vivienda adecuada y su realización. Según la Corte:

[RTTC] es un derecho no en el sentido de la libertad sino en el sentido del poder; es un derecho tanto individual como colectivo o común; es un derecho de pedir o lograr un cambio en nuestros espacios de vida y en nosotros mismos.⁴⁷

⁴³ *U.P. Avas Evam Vikas Parishad v. Friends Coop. Housing Society Ltd.* 1996 AIR 114, 1995 SCC Supl. (3) 456; *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation* (1985) 3 SCC 545; *Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame* 1990 1 SCC 520; *State of Karnataka and Ors. v. Narasimhamurthy and Ors* (1995) 5 SCC 524; *Ahmedabad Municipal Corporation v. Nawab Khan Gulab Khan and Ors.* (1997) 11 SCC 121; *Sudama Singh and Others v. Government of Delhi and Anr W.P.* (C) Nos. 8904/2009, 7735/2007, 7317/2009 y 9246/2009, High Court of Delhi, 11 February 2010; *Delhi Dayalbagh Coop. House Building Society Ltd. v. The Registrar Cooperative Societies and Ors.* 195 (2012) DLT 459; *The Commissioner, Bangalore Development Authority and Anr. v. State of Karnataka and Anr.*, 2006(1) Kar LJ1.; *R. Krishnasamy Gounder v. the State of Tamil Nadu*, W.P. No. 7517 of 1998; *Ramesh Chandra Sahni v. State of U.P.*, 2006 (4) AWC 3993; *Gopiram Agarwala v. Smt. Bina Agarwala and Anr.*, (1985) 1 GLR 248; *S. Shangreikhai and Ors. v. Union of India and Ors.*, AIR 2011 Gau 171; y *Yamkbomang Haokip v. State of Manipur and Ors.*, (2003) 3 GLR 409.

⁴⁴ *Sudama Singh v. Govt. of Delhi*, (2010) 168 DLT 218 (DB).

⁴⁵ *Chameli Singh & Ors. v. State of U.P. & Anr.* (1996) 2 SCC 549.

⁴⁶ La ley “Electricity Act” de 1943, en su art. 43, dispone: “...a solicitud del propietario u ocupante de cualquier habitación, proporcionar suministro eléctrico a tal habitación, dentro del mes siguiente al recibo de la solicitud de dicho suministro ...” Esta ley confiere así el derecho absoluto a la electricidad. Este derecho ha sido considerado parte del derecho fundamental a la vivienda y a un estándar digno de vida por la Corte Suprema de India. En el estado de Delhi, el organismo urbano Delhi Urban Shelter Improvement Board, que está facultado por ley para asegurar una calidad de vida adecuada para las personas que viven en, entre otros, asentamientos informales, posee la obligación legal, promoviendo la realización progresiva del derecho a la vivienda, de preparar un plan de desarrollo de asentamientos informales, el cual debe incluir “suministro de inodoros e instalaciones de baño, mejoramiento de cloacas, suministro de agua, pavimentación de la calle y suministro de tachos de basura o lugares de recolección de desechos, iluminación de calles, o alguno de estos suministros o cualquier infraestructura similar”, con arreglo al art. 11 de la ley “Delhi Urban Shelter Improvement Board Act” de 2010 (ley DUSIB).

⁴⁷ *Ajay Maken & Ors. v. Union of India & Ors.*, 2019 SCC OnLine Del 7618, pág. 80.

El acceso a la ciudad debe respetar la igualdad y la justicia entre todos sus residentes y habitantes, dado que la ciudad es un bien común.⁴⁸ La Corte sostuvo específicamente lo siguiente:

El significado de la ley explicada por la Corte Suprema en varias de sus decisiones comentadas anteriormente y en el fallo de *Sudama Singh* desalienta una visión estrecha del habitante de un [asentamiento informal (un JJ basti o jhuggi)] como un ocupante ilegal sin derechos. Reconocen que el derecho a una vivienda adecuada es un derecho al acceso a varios aspectos que preservan la capacidad de una persona de disfrutar de la libertad de vivir en la ciudad. Reconocen a estas personas como titulares de derechos cuyo conjunto de garantías constitucionales debe ser reconocido, protegido y exigido.⁴⁹

Al reflexionar sobre la naturaleza del principio de la realización progresiva de los derechos humanos, una cámara constitucional formada por cinco jueces de la Corte Suprema de la India, en el caso *Navtej Singh Johar & Ors. v. Union of India & Ors.*, consideró:

La doctrina de la realización progresiva de derechos, como corolario natural, da lugar a la doctrina de la no regresión. De acuerdo esta doctrina, no debe haber una regresión de los derechos. En una sociedad progresista y en continuo mejoramiento, no hay lugar para el retroceso. La sociedad debe marchar hacia adelante.⁵⁰

También vale señalar que las normas legales pertinentes al censo en una variedad de jurisdicciones exigen que todas las personas, junto con sus situaciones de vida, se incluyan adecuadamente en los datos oficiales. Por ejemplo, en Mongolia, el regimiento interno relacionado con el censo exige el inclusión de todas las personas en la recopilación de datos y contempla cinco categorías de situaciones de vida, incluidas las de grupos desfavorecidos, como los asentamientos tradicionales *ger*-informales y formales, registrados y no, urbanos y rurales- los mineros artesanales informales y las personas sin hogar o que se encuentran en situaciones de vivienda que no son aptas para la habitación humana (por ejemplo, entradas, áticos o sótanos de hogares).

Por lo tanto, al asegurar la realización del derecho a una vivienda adecuada es necesario que la ciudad realice una evaluación y tal evaluación debe ser justa, equitativa y sin discriminación. La evaluación también debe incluir y cumplir el requisito de asegurar el acceso a los servicios básicos y esenciales en la realización del derecho a la vivienda. El procedimiento aplicable a esta evaluación ha sido tratado tanto por los tribunales de la India como de Sudáfrica.

⁴⁸ “82.3. La política también establece una lista no exhaustiva de componentes que aseguran la ciudad como un bien común: (a) una ciudad libre de discriminación; (b) una ciudad de ciudadanía inclusiva; (c) una ciudad con mayor participación política en todos los aspectos de la planificación urbana; (d) una ciudad que asegura el acceso igualitario para todos a la vivienda, bienes y servicios; ...82.5. ...el uso y disfrute igualitario de ciudades y asentamientos humanos, buscando promover la inclusividad y asegurar que todos los habitantes, de generaciones presentes y futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan habitar y producir ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, saludables, accesibles, asequibles, resilientes y sustentables a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida de todos”. *Formulando así lo que la Nueva Agenda Urbana ha reconocido como un derecho a la ciudad*’. *Ajay Maken & Ors. v. Union of India & Ors.*, 2019 SCC OnLine Del 7618, pár. 82.

⁴⁹ *Ajay Maken & Ors. v. Union of India & Ors.*, 2019 SCC OnLine Del 7618, pár. 141-142

⁵⁰ *Navtej Singh Johar & Ors. v. Union of India & Ors.*, 2018 SCC OnLine SC 1350, pár. 188.

En resumen, diversos órganos internacionales de determinación de los derechos humanos, así como tribunales nacionales en varias jurisdicciones, han reconocido que la plena realización del derecho a una vivienda adecuada, incluye obligaciones inmediatas también con respecto a las personas que residen en asentamientos informales y también su inclusión en las recopilaciones de datos oficiales, como el censo.

Derecho a la igualdad material y a no discriminación

En el presente caso, las personas que viven en asentamientos informales en México son una población que sufre discriminación estructural debido a la situación socioeconómica en la que viven, una violación de sus derechos a la igualdad y la no discriminación que requiere la recopilación de datos como un paso hacia reparación.

El derecho a la igualdad y el consecuente derecho a la no discriminación se han convertido en un elemento esencial para combatir situaciones de discriminación históricas, sistemáticas y recurrentes, principalmente, hacia ciertos grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres, las personas con orientación sexual o identidad de género diversas, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las personas y grupos campesinos, las personas en situación de discapacidad, entre otras. La garantía de la igualdad y la protección contra toda discriminación constituyen, entonces, un presupuesto básico en la protección y el ejercicio de los derechos humanos⁵¹.

En ese sentido, entre los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a la igualdad y proscriben tratos discriminatorios, se encuentran: los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos; los artículos 2 y 3 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los artículos 1 y 15 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y los artículos 1 y 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

La igualdad tiene tres dimensiones: la dimensión formal; la prohibición de discriminación o la igualdad de trato; y la dimensión material.

La dimensión formal precisa que todas las personas nacen iguales ante la ley y pueden gozar de sus derechos sin ninguna clase de distinción. El artículo 1 de la Constitución los Estados Unidos Mexicanos la consagra al afirmar que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”. Sin embargo, esta sola dimensión resulta insuficiente, por lo que los desarrollos normativos han incorporado las otras dos dimensiones que permiten un mayor contenido y alcance del derecho.

La igualdad de trato se concreta en la prohibición de discriminación⁵². Como lo desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las Opiniones Consultivas 4, 17 y 18, así como el Comité de Derechos Humanos de la ONU en múltiples decisiones, el punto fundamental radica en que la igualdad de trato no prohíbe establecer diferencias, sino que ordena que las diferencias tengan un fundamento objetivo y razonable. Es decir, el derecho a la igualdad en su segunda dimensión significa que sólo es admisible constitucionalmente

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03, pág. 83.

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03, pág. 83.

cualquier diferencia de trato que (i) persiga objetivos admisibles y legítimos, (ii) se funde en una diferencia relevante y (iii) sea un medio adecuado y proporcionado para alcanzar ese propósito legítimo. De ahí deriva el deber de los jueces de realizar un juicio de igualdad o test de igualdad para examinar si las autoridades han incurrido o no en una violación de la igualdad de trato al consagrar distinciones arbitrarias o caprichosas⁵³.

En tal forma, la igualdad de trato indica que, además de las garantías en términos de promoción de la igualdad, el Estado debe prohibir y proteger a las personas de tratos o medidas discriminatorias. A esta dimensión entonces la constituyen dos aspectos: de una parte, la prohibición de los actos o medidas que sin ninguna justificación restrinjan derechos o establezcan privilegios; y, de otro lado, la obligación de combatir a través de los mecanismos idóneos las diferentes formas de discriminación en la sociedad. La igualdad de trato tiene expresión en el artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de México al afirmar que: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

La dimensión material se fundamenta en la idea de la obligación positiva del Estado de garantizar y proteger la igualdad entre los sujetos. Esto requiere que el Estado combata las situaciones de discriminación, haciendo uso de diferentes medidas que propendan por el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad⁵⁴. Esta dimensión, en ocasiones, requiere de tratamientos diferenciados a fin de superar la discriminación histórica vivida por grupos marginados o especialmente vulnerables. La doctrina del Comité DESC también se ha pronunciado sobre la igualdad sustantiva en la Observación General 20 de 2009, sobre la no discriminación y los DESC. En esa ocasión el Comité señaló que “[a]bordando únicamente la forma no se conseguiría la igualdad sustantiva prevista y definida en el artículo 2.2”, por lo cual es deber de los Estados “adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*”⁵⁵. Es relevante observar que tales deberes estatales son congruentes con los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, especialmente el objetivo 10: “Reducir desigualdad en y entre los países”.

Tomando como referencia este último punto, es posible distinguir entre las discriminaciones individuales y las estructurales. Las primeras ocurren cuando la distinción injustificada en el trato se presenta en casos concretos, mientras que las segundas suceden cuando la diferenciación de trato obedece a patrones históricos, sociales y culturales de discriminación. Por ejemplo, los factores recurrentes de discriminación estructural son el sexo, la orientación sexual, el género, la raza, la etnia, la identidad cultural diversa, la situación socioeconómica, la situación de discapacidad o la nacionalidad. Estas discriminaciones estructurales impiden el efectivo goce de derechos por los grupos poblaciones que las sufren. Para combatir esas desigualdades extremas, el Estado debe conceder tratamientos diferenciados a favor de las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. La igualdad sustantiva o material admite que el Estado como garante de los derechos tiene, además del deber general de no discriminar, la obligación de adoptar acciones afirmativas o políticas públicas

⁵³ Sólo cuatro tratados sobre derechos humanos contienen definiciones de “discriminación” (véase *infra*). Estas definiciones tienden a usar “igualdad”, o al menos “igualdad de trato”, como término intercambiable con “no discriminación”. Los dos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo definen la discriminación en términos de igualdad y viceversa. La Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer definen la discriminación en términos de tener una misma base con respecto al goce de derechos y libertades.

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, p. 10.

⁵⁵ CDESC. Observación General 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) E/C.12/GC/20, p. 8.

diferenciadas para acelerar la participación de los derechos humanos en condiciones de igualdad de todas las personas.

Otras jurisdicciones han tomado medidas legales para tratar de promover las tres dimensiones del derecho a la igualdad y la no discriminación. Por ejemplo, en el Reino Unido (RU), la Ley de Igualdad (“Equality Act”) de 2010 contiene una “obligación de igualdad del sector público” de “tener la debida consideración” a la necesidad de eliminar la “discriminación, el acoso (y) la victimización” ilegales, “avanzar la igualdad de oportunidades” y “promover las buenas relaciones” (art. 149) respecto de una lista de “características protegidas”, a saber, la edad, la discapacidad, la reasignación del género, el matrimonio y la unión civil, el embarazo y la maternidad, la raza, la religión o el culto, el sexo y la orientación sexual (art. 4). Ya desde el principio de la ley (art. 1 a 3), la obligación socioeconómica requeriría que una autoridad pública, “al tomar decisiones de naturaleza estratégica sobre cómo ejercer sus funciones, tenga la debida consideración a la voluntad de ejercerlas de una manera que esté diseñada para reducir las desigualdades de resultado que se originan en desventajas socioeconómicas” (art. 1). La obligación socioeconómica está en vigor en Escocia y pronto también lo estará en Gales; todavía no en Inglaterra (Irlanda del Norte tiene su propia legislación sobre igualdad).⁵⁶ La obligación socioeconómica significa que las autoridades públicas deben considerar activa y sistemáticamente los efectos de sus decisiones más importantes sobre el aumento o la reducción de las desigualdades materiales originadas en desventajas socioeconómicas. El Comité de la ONU sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en dos ocasiones, y el Comité DESC han recomendado que el RU en su conjunto implemente la obligación socioeconómica.⁵⁷ El Comité DESC emitió la recomendación como medio para “mejorar y garantizar la plena y efectiva protección contra la discriminación en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”.⁵⁸

En el presente caso, las personas que viven en los asentamientos informales en los Estados Unidos Mexicanos son una población vulnerable que sufre discriminación estructural por la situación socioeconómica en la que viven.

Al respecto, el CDESC (Observación General No. 20) afirmó que: “El ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto no debe depender del lugar en que resida o haya residido una persona, ni estar determinado por él. Por ejemplo, no debe depender del hecho de vivir o estar inscrito en una zona urbana o rural o en un asentamiento formal o informal, ni de ser un desplazado interno o llevar un estilo de vida nómada tradicional”. El Comité también reconoce la situación respecto de la propiedad como base de discriminación: “El Comité ya ha señalado antes que algunos de los derechos recogidos en el Pacto, como el acceso a servicios de abastecimiento de agua o la protección contra el desahucio, no deben depender de la situación en que se encuentre una persona en cuanto a la tenencia de la tierra, como el hecho de vivir en un asentamiento informal”.

Para poner en marcha políticas públicas que eliminen las desigualdades que sufren y garantice su ejercicio de los DESC, distintos instrumentos de derechos humanos disponen que los Estados deben contar con datos estadísticos sobre sujetos vulnerables. Estos instrumentos tienen fuerza jurídica interna en el Estado de México, en virtud del artículo 1 de la Constitución Política, por lo que el Estado no puede desconocer las obligaciones allí contenidas.

⁵⁶ Koldo Casla, #1forEquality: The Story of an Unlikely Victorious Campaign in the Making, *Journal of Human Rights Practice*, Vol 11, No 3, Noviembre 2019, págs. 554–568, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huz036>

⁵⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales, Reino Unido, 2013 CEDAW/C/GBR/CO/7, párs. 16-17; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales, Reino Unido, 2019, CEDAW/C/GBR/CO/8, párs. 15-16.

⁵⁸ CDESC, Observaciones finales, Reino Unido, 2016. E/C.12/GBR/CO/6, párs. 23.

Desde la perspectiva del derecho a la igualdad y a la no discriminación, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵⁹ precisa que los Estados parte tienen el deber de recopilar de manera adecuada información estadística e investigativa que permita formular y aplicar políticas que desarrollen ese instrumento jurídico (artículo 31). Además, esta norma dispone que toda la información recopilada se “desglosará y utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos”.

En la misma línea, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (más conocida como “Convención de Belém do Pará”)⁶⁰ señala que los Estados parte deben tomar medidas de investigación, información y recolección de estadísticas sobre las causas, consecuencias y frecuencias de la violencia contra la mujer, para que puedan ser evaluadas las medidas de prevención, sanción y eliminación de toda violencia contra las mujeres (artículo 8). Asimismo, dicha información estadística debe servir para la elaboración de los informes que cada uno de los Estados parte debe entregar a la Comisión Interamericana de Mujeres (artículo 10).

En el mismo sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión⁶¹ determinó que “la falta de acceso a la información de grupos vulnerables puede afectar sus derechos a vivir libres de violencia y discriminación”⁶². Así ocurre, por ejemplo, con las mujeres. En esos casos, “el ejercicio del derecho de acceso a la información se encuentra íntimamente ligado a la prevención de la discriminación y violencia que sufre este grupo, así como al acceso a la justicia de las víctimas”⁶³. Por consiguiente, concluye la Relatoría Especial, los Estados tienen la obligación de producir o capturar información estadística sobre grupos vulnerables, para cumplir los fines de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De hecho, entre 2015 y 2017, en 43 ocasiones el Comité DESC ha repetido el estándar antedicho--el deber estatal de informarles datos cualitativos y cuantitativos que permiten la evaluación de la efectividad de la garantía de los DESC, ya sea como un principal motivo de preocupación⁶⁴, una recomendación general⁶⁵, o una recomendación específica referente a un derecho, problema o población en particular. 32 de los informes contienen recomendaciones para la recolección de datos estadísticos o información adicional con respecto a

⁵⁹ Convención que México firmó el 8 de junio de 1999 y que ratificó el 25 de enero de 2001.

⁶⁰ Convención que México firmó el 6 de abril de 1995 y que ratificó el 11 de diciembre de 1998.

⁶¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2016, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/informeannual2016rele.pdf>

⁶² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2016, pág. 166.

⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2016, pág. 166.

⁶⁴ Respecto a 11 países, las observaciones finales incluyen, en el apartado Principales motivos de preocupación y recomendaciones, la recopilación de datos estadísticos que permitan evaluar el cumplimiento de los DESC. En esas ocasiones, el Comité ha recomendado la promoción de la reunión de datos estadísticos anuales desglosados por “edad, sexo, origen étnico, población urbana y rural, y otros criterios pertinentes”.

⁶⁵ Con frecuencia, el Comité incluye bajo el apartado Otras Recomendaciones tres diferentes cláusulas relacionadas. La más común, que aparece 22 veces, si bien no recomienda la recolección de datos explícitamente, sí lo hace con respecto a la elaboración y aplicación de indicadores apropiados del respeto de los DESC. La segunda cláusula, presente 9 veces, recomienda la recolección de datos y utilización de estadísticas sobre estos indicadores y solicita la inclusión de datos estadísticos anuales en el siguiente informe del Estado Parte, desglosados por edad, sexo, origen étnico, población urbana o rural y otros criterios pertinentes. Adicionalmente, en 2 informes, aparece una cláusula general que pide al Estado Parte actualizar sus datos sobre todas las cuestiones que guardan relación con el Pacto. En total, 32 de los informes incluyen al menos una de estas recomendaciones.

derechos, problemas o poblaciones en particular (o expresan la preocupación por la falta de ellos). En todos los casos, la necesidad de información estadística está relacionada con poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los derechos incluyen el derecho a la vivienda, a la educación, a la seguridad social, a la no discriminación, al trabajo, a la alimentación y a los derechos culturales. Los problemas a los que se refieren incluyen el desempleo, el acoso sexual laboral, la pobreza, la violencia doméstica, la corrupción, los desalojos forzosos, el cumplimiento de los DESC en las regiones, la explotación económica de niños. Las poblaciones incluyen habitantes de la calle, especialmente niñez, niños en condición de discapacidad, desplazados internos, migrantes y minorías étnicas como los romaníes y miembros de castas registradas.

Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶⁶ (CIDH) se preocupó por “las fuertes limitaciones que tienen las fuentes estadísticas disponibles para capturar en sus registros la enorme diversidad étnica y cultural que caracteriza a cada uno de los países de la región”.⁶⁷ Para la CIDH, es importante y necesaria la incorporación de mecanismos de recolección de información que den cuenta de categorías de inclusión y exclusión de los sectores sociales para que así puedan ser más evidentes los problemas de “pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad”⁶⁸. La CIDH ha enfatizado que el deber estatal de “adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales”⁶⁹ deriva en que el Estado debe producir información estadística, la cual debe estar “debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria”. En el apartado cinco de este *amicus* se desarrollará más en detalle cómo cumplir con la obligación de desglosar datos para hacer frente a las varias formas de discriminación⁷⁰.

La producción de información relativa a los asentamientos informales en los Estados Unidos Mexicanos resulta ineludible para elaborar un diagnóstico sobre la situación de derechos fundamentales de las personas que allí residen, y para elaborar políticas públicas efectivas en relación a ellas, tendientes a revertir la situación de exclusión que las afecta. La falta de información y:

[l]a invisibilidad estadística es un grave problema que limita tanto el análisis de la realidad y el conocimiento disponible sobre las relaciones socioeconómicas y culturales y los patrones de desigualdad y discriminación como la calidad del diseño e implementación de políticas... En la definición de lo que se mide, cómo y cuándo también hay decisiones que pueden suponer diversas formas de discriminación y desigualdades de participación y agencia⁷¹.

Consecuentemente, los censos poblacionales deben incluir preguntas que permitan recoger información sobre las poblaciones vulnerables.

⁶⁶ México firmó el Pacto de San Salvador el 17 de noviembre de 1988 y lo ratificó el 16 de abril de 1996.

⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Lineamientos para la elaboración de progreso en materia de Derechos Económicos, sociales y culturales, 2008, pág. 60.

⁶⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Lineamientos para la elaboración de progreso en materia de Derechos Económicos, sociales y culturales, 2008, pág. 63.

⁶⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Lineamientos para la elaboración de progreso en materia de Derechos Económicos, sociales y culturales, 2008, pág. 58.

⁷⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Lineamientos para la elaboración de progreso en materia de Derechos Económicos, sociales y culturales, 2008, pág. 58.

⁷¹ Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), La matriz de la desigualdad social en América Latina. LC/G.2690 (MDS.1/2), 2016, pág. 84.

Un examen del trato comparativo del derecho a igualdad -y su relación con la recopilación de datos- en diferentes jurisdicciones ilustra la naturaleza consolidada de estas normas.

Las poblaciones con altos niveles de exclusión social y pobreza han sido incluidas en los censos poblaciones de los países de América Latina. Según las Notas de población No 97 de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU, ha ido en aumento el número de países que ha incluido la identificación de grupos étnicos: mientras que en 1970 y 1980 se disponía solo de enumeraciones censales aisladas, las rondas de 1990, 2000 y, parcialmente, la de 2010 revelaron una mayor visibilidad estadística de estos grupos. Al finalizar la ronda de 2010, se espera que 18 países incluyan preguntas de auto reconocimiento para pueblos indígenas y 16 países para personas afrodescendientes. En efecto, la incorporación del enfoque étnico en los censos de población, se debe a la constatación de que los pueblos indígenas, afrodescendientes, gitanos y otros, suelen caracterizarse por estar en una periferia social y económica, con altos niveles de pobreza y poco reconocimiento para el ejercicio de sus derechos en todos los ámbitos⁷². Con los censos se han visibilizado las características de estos pueblos e identificado los factores que les impiden alcanzar mejores niveles de vida⁷³.

Pero no solo los grupos étnicos han sido incluidos en los censos de población y vivienda, también se ha considerado importante y necesario incluir aquellas poblaciones con altos niveles de pobreza y de exclusión social, como lo son el campesinado en Colombia y quienes residen en asentamientos informales en Argentina. En ese país, desde los censos del 2001 y del 2010 se ha pretendido captar el dato de cuántas villas y asentamientos hay en el territorio nacional. De hecho, para el censo del año 2020 se prepara un cuestionario, cuyo grupo temático “Conceptualización de villas y/o asentamientos” tiene como fin la elaboración de una definición operativa de éstos, para posibilitar su medición y distinción con otras clases de viviendas⁷⁴.

En Colombia un juez constitucional ha reconocido la necesidad de que el campesinado se incluya en los censos de población y vivienda; como los campesinos son una población con un alto nivel de exclusión social tiene derecho a que el Estado diseñe políticas públicas afirmativas para responder a la violación a su derecho a la igualdad. Esto se debe a que, el 23 de noviembre de 2017, 1758 campesinas y campesinos interpusieron acción de tutela contra las autoridades encargadas de incorporar preguntas que caracterizaran a las diferentes poblaciones del país, dentro del Censo Nacional de Población y Vivienda que se realizó en el año 2018 en Colombia. Las autoridades demandadas fueron: el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). En esta acción los demandantes solicitaron que fueran censadas las condiciones económicas y sociales del campesinado, con el fin de que las políticas públicas tomaran en consideración su situación social específica y su especial identidad cultural, pues de lo contrario se les vulneraría el derecho a la igualdad material. En la primera instancia, el Tribunal Superior de Bogotá-Sala Penal negó la pretensión, en la decisión argumentó que producto de una acción de tutela no se podía determinar que el Censo de Población y Vivienda contará al campesinado. Luego de lo cual, en segunda instancia, la Corte Suprema de Justicia afirmó que el campesinado era un sujeto de especial protección constitucional⁷⁵ y, que, por ende, debía beneficiarse del axioma de la igualdad material a través de la adopción

⁷² Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (1994), “Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico”, Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas, Serie E (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

⁷³ CEPAL, Notas 89 de población, disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12857/np89057100_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷⁴ Defensoría del pueblo de la Nación Argentina. Informe “asentamientos informales y Derechos humanos, disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/ArgentinaDefensorPueblo.pdf>

⁷⁵ Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los sujetos de especial protección constitucional son aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran:

de planes y políticas públicas que permitieran mejorar sus condiciones sociales y económicas. Tales políticas, como ya lo señalamos, se realizan teniendo en cuenta la información recogida en los censos poblacionales.

Debido a la falta de estudios de factibilidad que permitieran definir las preguntas respecto de la identidad cultural y a la falta de ratificación, por parte de otros sectores del campesinado, de las preguntas que habían sido aportadas por los demandantes, el juez constitucional no ordenó la inclusión de esta población en el censo. Pero llamó la atención a las autoridades demandadas por su falta de diligencia para incluir preguntas encaminadas a determinar qué porcentaje de la población nacional está conformado por ciudadanos de origen “campesino”, bajo las pautas y parámetros que diversos estudios han consolidado. De igual manera, afirmó la necesidad de que el Gobierno Nacional llevará a cabo planes y programas de política pública que generaran acciones de discriminación positiva en pro de mejorar las condiciones sociales y económicas del campesinado como un sujeto de especial protección constitucional.⁷⁶

Resumiendo, el estado tiene el deber de asegurar el derecho a la igualdad material y a la no discriminación, derecho ampliamente desarrollado en estándares y jurisprudencia internacional y nacional que, en este caso, implican la inclusión de los asentamientos informales en las recopilaciones oficiales de datos sobre vivienda, incluyendo el censo.

Derechos a la información y a la participación en la conducción de los asuntos públicos

El derecho internacional de los derechos humanos también contiene los derechos a acceder a la información pública en poder del Estado⁷⁷ y a participar en la conducción de los asuntos públicos⁷⁸, ambos que implican la obligación correlativa de los estados, en el sentido de producir dicha información⁷⁹. Se trata de una condición necesaria para los procesos de decisión sobre políticas públicas, y para garantizar la participación ciudadana en dichos procesos, lo que supone un pilar indispensable de toda sociedad democrática⁸⁰.

En primer lugar, el acceso oportuno a información clara, integral y confiable es esencial para permitir la participación de los ciudadanos y la participación significativa en los asuntos públicos y la toma de decisiones.

los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza. Ver entre otras: *Corte Constitucional T 116 de 2011. MP. Juan Carlos Henao Pérez.*

⁷⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report, 2017, pág. 64. disponible en: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>

⁷⁷ Ver, *inter alia*, artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ver también: Comité de Derechos Humanos, Observación General 34, *Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión*, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, pár. 18 y ccds.; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes Vs. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006, pár. 77 y ccds.

⁷⁸ Ver, *inter alia*, artículo 25 del PIDCP.

⁷⁹ Ver Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales, y Culturales, art. 2 y 17, en igual sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a interpretado el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y así lo detallan la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de esta Comisión (2000); la Declaración de Principios sobre el Derecho al Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano (2008); y la Ley modelo sobre el acceso a la información pública (2010). Puede profundizar también en la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes v. Chile*.

⁸⁰ Ver, Juzgado Federal en lo Criminal N°. 2 de Morón, República Argentina, causa FSM 52000096/2013, “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional s/ ejecución de sentencia*”, sentencia del 4 de noviembre de 2013; Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “*El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, pág. 175.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho internacional de derechos humanos ha:

Evolucionado hasta el punto de que existe un consenso amplio, en Europa (y más allá) sobre la necesidad de reconocer el derecho individual de acceso a información en poder del Estado para permitir que la ciudadanía se forme una opinión sobre cuestiones de interés general.⁸¹

Cómo enfatizado en la jurisprudencia de la Corte Suprema de India:

Solo si las personas saben cómo funciona el Gobierno pueden cumplir el papel que la democracia les asigna y hacer que la democracia sea una democracia participativa realmente efectiva ... El derecho de los ciudadanos a conocer los hechos, los hechos verdaderos, sobre la administración del país es, por lo tanto, uno de los pilares de un Estado democrático.⁸²

En un caso separado, la Corte reafirmó que “[e]l derecho a la información es fundamental para alentar al individuo a ser parte del proceso de gobierno”.⁸³ La Corte también denunció que “la información unilateral, la desinformación, la información errónea y la falta de información, todos crean igualmente una ciudadanía desinformada, lo que hace de la democracia una farsa”.⁸⁴

Esto es particularmente relevante para los grupos marginalizados. Cuando la información relativa a las comunidades marginalizadas no se recopila (o se hace de manera incorrecta) y, en consecuencia, no está disponible para ellas, no se abordan sus necesidades y perspectivas en las políticas públicas, sino que tampoco son capaces de ejercer sus prerrogativas democráticas por completo.

En segundo lugar, en relación con las obligaciones de los estados sobre la igualdad y la no discriminación, la falta de información sobre los grupos marginalizados agrava la desigualdad y la discriminación existentes, ya que los excluye de facto de participar significativamente en los asuntos públicos. En ese sentido, algunos instrumentos internacionales han adoptado formulaciones más expresas y detalladas sobre el alcance de las obligaciones estatales en el marco del acceso a la información pública⁸⁵, muchos de ellos con un enfoque de protección específica de grupos en situación de vulnerabilidad.

⁸¹ Corte Europea de Derechos Humanos, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, sentencia de 8 de noviembre de 2016, pág. 148.

⁸² *S.P. Gupta v. President Of India And Ors.*, AIR 1982 SC 149, § 64.

⁸³ *Hindustan Times v. High Court of Allahabad*, (2011) 13 SCC 155, § 3.

⁸⁴ *Indian Express Newspaper (Bombay) Private Ltd. v. Union of India*, AIR 1986 SC 515; *India v. Association for Democratic Reforms*, AIR 2001 Delhi 126, 2000 (57) DRJ 82; *Secy., Ministry of Information & Broadcasting, Govt. of India v. Cricket Assn. of Bengal*, (1995) 2SCC 161.

⁸⁵ Ver, por ejemplo, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 31, que dispone que los Estados partes: “recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la (...) Convención” y que la información recopilada “se desglosará, en su caso, y se utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la presente Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos”. El inc. 3 dispone que los Estados partes “asumirán la responsabilidad de difundir estadísticas y asegurar que sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas”. Por su parte la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belem do Pará”) establece la obligación estatal de “garantizar la investigación y recopilación de estadística y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar cambios que sean necesarios” (artículo 8 inc. H).

Sin embargo, estas obligaciones se basan en el requisito previo de que el estado recopile datos relevantes para el ejercicio de los derechos constitucionales, como los datos demográficos. Por lo tanto, la recopilación de datos oficiales, a través de censos y medios adicionales, sobre asentamientos informales en México no sólo es necesaria para el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada y a la igualdad y la no discriminación, sino que también es una obligación derivada de los derechos a la información y a participar en la conducción de los asuntos públicos.

5. Principios para diseñar y realizar la recopilación, análisis y uso de datos según un enfoque de derechos humanos

Este apartado tratará sobre la manera en la cual los estados deben planificar e implementar la recopilación y el análisis de datos conforme a las obligaciones de derechos humanos derivadas del PIDESC y otros instrumentos internacionales. Los métodos de recopilación, análisis y uso de los datos sobre los DESCAs deben tener un enfoque basado en los derechos humanos con el fin de garantizar su promoción y protección sobre la base de los estándares internacionales en la materia. En el marco de la recopilación de datos, un enfoque basado en los derechos humanos puede incrementar la precisión de los datos y el éxito de las políticas ya que además prevé que los procesos de formulación de políticas se centren en las experiencias y perspectivas reales de las personas; se preocupa de proteger la seguridad y la privacidad de los titulares de derechos; mejora la rendición de cuentas y permite la participación de grupos vulnerables en la toma de decisiones.

La recopilación de datos involucrando indicadores estructurales, de proceso y de resultado, y combinando datos cualitativos y cuantitativos

A fin de medir la implementación de los derechos humanos, en particular las obligaciones de realización progresiva, los estados deben recopilar datos de maneras que aborden constructivamente componentes esenciales de los derechos. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACDH) y la OEA recomiendan el uso de un modelo adoptado para evaluar la implementación que se basa en el desarrollo de indicadores *estructurales, de proceso y de resultado*. Este marco permite evaluar el avance logrado en la protección formal de derechos por medio de la ratificación de instrumentos legales y otras leyes (estructura), las medidas tomadas para implementar leyes, incluyendo la elaboración de políticas y la asignación de recursos para la implementación de derechos (proceso), y los resultados de la realización de los derechos para todas las personas conforme a los principios de igualdad y no discriminación.

Como ejemplo, la OACDH desarrolló indicadores ilustrativos de proceso sobre el derecho a una vivienda adecuada: porción del gasto público dedicada al suministro y mantenimiento del saneamiento, el suministro de agua, la electricidad y otros servicios de las viviendas; proporción de la población objetivo que tiene acceso sostenible a agua potable gestionada de forma segura, servicios de saneamiento, electricidad y recolección de residuos en el período de informe. También trabajó indicadores de resultado: proporción de la población urbana que vive en villas miseria, asentamientos informales o viviendas inadecuadas; proporción de la población que utiliza agua potable gestionada de forma segura, servicios de saneamiento, electricidad y desecho de residuos; proporción de la población que vive en viviendas con acceso a servicios básicos, etc.

Como indican las Directrices de la Relatora Especial correspondiente sobre la aplicación de la vivienda adecuada:

Los estados tienden a malinterpretar la obligación de monitorear el avance como simplemente un asunto de recopilar y difundir datos sobre programas habitacionales, personas sin techo, gastos y datos

demográficos totales. Se suele considerar que las pruebas se limitan a la información estadística, sin contar con pruebas de calidad basadas en experiencias de los titulares de derechos. En muchos países, no se recopilan datos desglosados por género, raza, discapacidad, edad, situación familiar e ingresos debido a la falta de capacidad técnica o la ausencia de legislación que lo permita (...) El monitoreo del progreso de implementación del derecho a la vivienda se debe centrar en evaluar el cumplimiento de la obligación de realizar el derecho en forma progresiva. Debe incluir la recopilación de datos cualitativos y cuantitativos relacionados con la dignidad y la experiencia de los titulares de derechos respecto de todos los aspectos del derecho a la vivienda, incluyendo la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación, la adecuación cultural, las personas sin techo y los desalojos. También se debe recopilar información estadística y cualitativa con protecciones adecuadas sobre las condiciones habitacionales de grupos que sufren la discriminación sistémica, sobre las barreras estructurales al acceso a la vivienda y sobre los resultados de las medidas adoptadas para abordar dichas barreras. También se deben identificar las principales tendencias y los nuevos desafíos.⁸⁶

Para proporcionar una imagen adecuada del avance en la implementación del derecho a la vivienda y de acuerdo con la obligación estatal de prestar particular atención a los grupos vulnerables, los estados deben recopilar datos cuantitativos por medio de censos y otros ejercicios estadísticos más frecuentes, y datos cualitativos que permitan investigar las causas y el impacto de problemas específicos, y diseñar políticas que los aborden de manera efectiva.

El desglose para cumplir con las obligaciones de igualdad y no discriminación de grupos vulnerables, incluyendo a las personas que viven en asentamientos informales

Los datos desglosados, debido a que permiten la comparación entre grupos, son esenciales para revelar desigualdades e identificar patrones de discriminación, así como para comprender estructuras de opresión. Las desigualdades entre diversas subcategorías suelen revelar que las oportunidades que tienen las personas de disfrutar de sus derechos económicos y sociales dependen considerablemente de las circunstancias en las que nacen y no de factores que puedan controlar.

Según la OEA, la igualdad y la no discriminación pueden ser:

consideradas como categorías transversales comunes a todos los derechos contenidos en el Protocolo, están pensadas para identificar si están dadas las condiciones de acceso efectivo a derechos sociales en cada estado por medio de la libre interacción de instituciones y procesos democráticos y de toma de decisiones. Por ejemplo, la discriminación histórica de los pueblos indígenas en el Continente Americano se basa en ideologías de dominación que consideran las desigualdades entre grupos como algo “natural” y no como la consecuencia de una estructura social particular. (...). La discriminación de género es otro ejemplo. (...) Estos indicadores deben considerarse junto con la información sobre el acceso a recursos productivos, el mercado laboral y la seguridad/protección social, así como los indicadores sobre la distribución de recursos públicos presupuestarios y extra presupuestarios.

⁸⁶ Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2020, par. 77, 79, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>

Desde una perspectiva basada en los derechos humanos, los estados tienen la obligación de recopilar datos que les permitan identificar dónde está ocurriendo la discriminación cualesquiera sean sus razones. La Relatora Especial sobre asuntos de minorías, Rita Izsák-Ndiaye, concluye que:

La recopilación de datos desglosados debe llevarse a cabo a nivel nacional, regional y local por medio del censo nacional y encuestas sociales periódicas, acompañados del análisis estadístico apropiado. Es esencial incluir relevadores de datos de orígenes diversos, incluyendo miembros de minorías, en particular en territorios en los que se concentran las minorías.

En general, los indicadores deben recopilarse y publicarse con el mayor nivel posible de desglose, pero reflejando las necesidades de las comunidades relacionadas. El mayor nivel de desglose incluye los datos relacionados con el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la raza, el origen étnico, la ubicación geográfica, la situación socioeconómica y cualquier otro motivo prohibido de discriminación.

En su Observación General No. 20, el Comité DESC reconoce el lugar de residencia entre los motivos prohibidos de discriminación. El Comité explica también que “[a]lgunos individuos o grupos sufren discriminación por más de uno de los motivos prohibidos, por ejemplo, las mujeres pertenecientes a una minoría étnica o religiosa. Esa discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial y concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla”. Como se indicó anteriormente, este podría ser el caso de las mujeres, las personas con discapacidades, los niños y las personas con otras características que viven en asentamientos informales y que tienden a experimentar múltiples formas de discriminación y mayores niveles de desigualdad.

Por esta razón, los datos deben ser representativos y deben reflejar las características de diferentes grupos. Si los datos no representan a individuos o grupos, o no los representan adecuadamente, ellos mismos, su situación, sus intereses y necesidades no están capturados como deberían. La exclusión en los datos puede, por ello, indicar la exclusión en la realidad.

Una manera clave de asegurar la representatividad es involucrar a grupos e individuos con diferentes características en todas las etapas de la producción de datos para que los datos reflejan las cosas que realmente les importan y sean recopilados, analizados y utilizados de maneras que sean sensibles y respetuosas de diferentes identidades. Esto es particularmente importante en la fase de diseño de los procesos de recopilación de datos, a fin de identificar categorías e indicadores que permitan capturar la información que es más relevante para las personas.

Los censos y otras actividades de recopilación de datos deben aplicar el principio de auto identificación. Desde la perspectiva de los derechos humanos, es importante que las personas sean quienes definen sus propias identidades. Esto significa que los individuos mismos deben tener el control completo de si revelan su identidad y qué identidades eligen revelar. Respecto de los grupos minoritarios, por ejemplo, la Relatora Especial sobre asuntos de minorías explicó: [l]as preguntas del censo deben permitir respuestas abiertas y múltiples para que los entrevistados puedan autoidentificarse de acuerdo con su afiliación nacional, étnica, religiosa y lingüística, incluyendo múltiples identidades. De manera similar, los Estados deben respetar las decisiones de los individuos y las comunidades y permitirles ser contados bajo las categorías que les parezcan pertinentes y apropiadas. Como lo indica la OACDH:

A fin de facilitar el desglose de datos, los grupos y/o las categorías demográficas deberán definirse antes de comenzar la labor de recopilación. Muchos grupos de interés para la recopilación de datos

están, necesariamente, autodefinidos. Lo que quiere decir que los parámetros relativos a la población no pueden imponerse desde el exterior. Esos valores están determinados por los miembros del grupo, que los transmiten mediante sus decisiones (individuales) de revelar o no sus características personales (por ejemplo, su pertenencia Indígenas, religión u orientación sexual). Cualquier categoría identitaria deberá elaborarse mediante un enfoque participativo, para garantizar que las personas entrevistadas que tienen esas características puedan participar de manera óptima en la recopilación de datos. En determinados contextos, la aplicación del principio de autoidentificación puede dar por resultado la creación de categorías identitarias que no figuran en los tratados internacionales ni están reconocidas por el derecho nacional. Todas las preguntas relativas a la identidad personal, tanto si se formulan en encuestas como si forman parte de cuestionarios administrativos, deben admitir respuestas libres y la expresión de identidades múltiples. Las características de la identidad personal (en especial las que puedan ser delicadas, tales como la religión, la orientación sexual, la identidad de género o la condición étnica) deberán asignarse mediante la autoidentificación, y no por atribución o por asignación.⁸⁷

En resumen, para cumplir con el derecho a la igualdad y no discriminación, los estados deben recopilar e informar sobre los datos oficiales de la manera más desglosada posible, respetando el principio de autoidentificación.

La recopilación de datos permitiendo la participación de la comunidad y basándose en las experiencias reales

El derecho a participar es un principio bien establecido de los derechos humanos de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, el PIDESC y el PIDCP. La participación constructiva abarca los derechos de todos los individuos y comunidades a participar en los procesos que los afectan. Conforme a las Directrices para los Estados sobre la aplicación del derecho a una vivienda adecuada recientemente emitidas por la Relatora Especial correspondiente:

(a) El derecho a una participación libre y significativa en las políticas de vivienda debe estar garantizado por ley e incluir la prestación de los apoyos institucionales y de otro tipo que sean necesarios; (b) Las personas afectadas deben poder influir en el resultado de los procesos de toma de decisiones basándose en el conocimiento de sus derechos y tener acceso a la información pertinente y tiempo suficiente para consultas; asimismo, deben encararse las barreras a la participación de carácter socioeconómico, lingüístico, de alfabetización y de otro tipo⁸⁸.

Esto requiere recopilar datos de maneras que coloquen las necesidades y perspectivas de las comunidades en el centro y que los datos aborden las necesidades y perspectivas de diferentes grupos e individuos. Para asegurarles a las comunidades la rendición de cuentas, los Estados y otros actores deben también informar posteriormente qué medidas tomaron o tomarán sobre la base de los datos recopilados. La información posterior debe proporcionarse de manera oportuna y en formas que simplifiquen los datos y los vuelvan accesibles.

⁸⁷ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Enfoque de Datos Basados en Derechos Humanos, pág. 12-13, disponible en:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_SP.pdf

⁸⁸ Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2020, par. 24, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>

En segundo lugar, las metodologías de recopilación de datos deben permitir que las personas expresen sus opiniones: las jerarquías actuales sobre qué tipos de datos son más objetivos y válidos tienden a legitimar ciertos tipos de datos (a menudo cuantitativos y técnicos), descartando las perspectivas de las comunidades como subjetivas y no legítimas. Sin embargo, la excesiva dependencia de las cifras tiene a excluir o ignorar cuestiones y matices esenciales que solo pueden captarse mediante datos cualitativos, lo que afecta la forma en que se toman las decisiones. Recopilar datos con un enfoque basado en los derechos humanos significa reconocer diferentes formas y tipos de datos, prestando atención adecuada a los datos cualitativos que reflejan las perspectivas y el conocimiento de las comunidades. La recopilación de datos, incluyendo datos oficiales, debe integrar datos generados por la comunidad o, como mínimo, utilizar métodos y herramientas cualitativas que permitan que las comunidades expresen plenamente sus ideas y perspectivas sobre los asuntos que les importan.

En tercer lugar, la participación de la comunidad en la recopilación y el análisis de datos ayuda a mejorar la precisión de la información, ya que hace que sea más probable que los miembros de la comunidad ofrezcan información y lo hagan de manera completa. Como reconoció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Comentario General 4 (párrafo 12), la consulta y participación genuinas dan como resultado políticas más efectivas porque están mejor adaptadas y responden a las necesidades de la comunidad.

Resumiendo, la recopilación oficial de datos tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo debe respetar al principio de participación, poniendo las experiencias y perspectivas de las comunidades afectadas en el centro, y comunicando sobre el propósito y utilización de los datos. Eso es un requisito para la recopilación de datos que también ayuda a producir la información más completa y relevante.

Accesibilidad y utilidad

Dado que la información es una precondition esencial del ejercicio de cualquier derecho, las personas deben tener acceso a ella en formatos y maneras que puedan utilizarse para tomar decisiones sobre los asuntos que les afectan y exigir la rendición de cuentas por parte de los actores poderosos. Los datos en sí mismos, no son información. Para que los datos sean útiles, las personas deben poder leer, organizar e interpretarlos. No existe un estándar de accesibilidad “multiusuario”. Aunque la accesibilidad es relativa para aquellos afectados por esa información y si esta es realmente usable, existe un cierto grado de acuerdo en el hecho de que los datos deben estar disponibles por lo menos en un formato CSV o Excel. Como lo indicó la OACDH:

Los metadatos (los datos que describen a otros datos) y los parámetros (los datos sobre el procedimiento utilizado para la recopilación de otros datos) deben ser accesibles y estar normalizados, habida cuenta de su importancia, a lo largo y ancho de los instrumentos de recopilación. Esa condición facilita su accesibilidad e interpretación y los hace más fiables.⁸⁹

Por otro lado, al evaluar si los datos son accesibles, debemos preguntarnos quién necesita acceder a estos datos, quién los utilizará y con qué propósito. La accesibilidad se debe adaptar a las necesidades de diferentes grupos y comunidades en un contexto específico, tomando en cuenta aspectos como las discapacidades, el idioma, los niveles de alfabetismo y el origen cultural.

⁸⁹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Enfoque de Datos Basados en Derechos Humanos, pág. 15, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_SP.pdf

La garantía de accesibilidad y utilidad de datos recopilados es necesario para la realización de los derechos humanos involucrados en el presente caso.

Respeto por la privacidad y la seguridad de las personas

El Comité de Derechos Humanos definió la privacidad como “una esfera de la vida de una persona en la que puede expresar libremente su identidad, ya sea estableciendo relaciones con otros o sola”. En general, la recopilación, el análisis y el uso de datos no debería perjudicar a nadie. La seguridad debe entenderse ampliamente e incluir la seguridad física, el bienestar mental y la seguridad digital.

Los datos no deben ser publicados o estar accesibles al público de una manera que permita la identificación de sujetos de datos individuales, ya sea directa o indirectamente. Los datos, en particular cuando se los desglosa, se deben recopilar con extremo cuidado a fin de asegurar que se incremente el riesgo que corren algunos grupos o personas. Aunque un paso importante para asegurar su protección y el pleno disfrute de sus derechos económicos y sociales, en algunos casos, recopilar datos de personas con características sensibles, como las personas que pertenecen a una minoría étnica perseguida, las personas LBGTQIA+, los migrantes indocumentados y pueblos indígenas, se las puede exponer a riesgos innecesarios, lo que debe ser mitigado.

Los datos solo se deben recopilar tras haber obtenido el consentimiento libre, previo e informado. Esto significa que, en última instancia, son las comunidades y las personas quienes deben tener todo el poder de decisión respecto de cualquier aspecto relacionado con los datos, incluyendo qué datos se pueden recopilar o si se pueden recopilar, cómo se utilizarán, quién más tendrá acceso a ellos, ya sea en privado o públicamente, y durante cuánto tiempo se los almacenará, antes de dar su consentimiento informado para compartir los datos. Esto incluye el derecho a ser excluido de los datos: si bien los datos deben procurar ser inclusivos y representativos, las personas tienen derecho a no divulgar información personal, en particular cuando esta pueda utilizarse de manera contraria a los derechos humanos. Es necesario equilibrar este principio con el descrito anteriormente y el daño potencial debe sopesar con el interés público. Cuando existan problemas de seguridad y privacidad, los datos *solo* deben ser recopilados y utilizados con fines que sean absolutamente vitales, por ejemplo, para exponer abusos de los derechos humanos. Los estados también deben regular cuidadosamente la recopilación de datos por parte de actores privados que puedan ser empleados para perjudicar a grupos o personas específicas.

La privacidad y la seguridad de las personas con respecto a la recopilación, utilización y almacenamiento de datos es fundamental para cumplir con los deberes estatales derivados de los derechos humanos implicados en el presente caso.

6. Conclusiones

Sobre la base de lo anterior, se plantea:

1. la necesidad de un recurso judicial adecuado y efectivo para asegurar la realización de todos los derechos humanos reconocidos por tratados internacionales aplicables en los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo los derechos a la vivienda adecuada; a la igualdad y no discriminación; y a la información y participación en la conducción de los asuntos públicos, inclusive cuando esos tienen alcances sistémicos;

2. la obligación del INEGI de recopilar datos sobre asentamientos informales con las características antes mencionadas, garantizando la realización integral y progresiva de los derechos humanos de la población que allí reside; y
3. la obligación del INEGI de hacer tal recopilación de datos conforme a los derechos humanos relevantes para su realización, observando los criterios de desglose de datos, de participación, de autoidentificación, de accesibilidad, de utilidad, de transparencia, de privacidad, de seguridad y de rendición de cuentas.

Atentamente,

Pablo Vitale
Co-Director
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Sebastián Pilo
Apoderado y Co-Director
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Mihir Mankad
Center for Economic and Social Rights

Urantsooj Gombosuren
Chairperson
Centre for Human Rights and Development

Francisco Xavier Martínez Esponda
Centro Mexicano de Derecho Ambiental

Mariluz Barragán González
Subdirectora encargada
Dejusticia

Sindy Castro Herrera
Investigadora
Dejusticia

Maria Silvia Emanuelli
Coordinadora
Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL)

Niranjan Deshpande
Human Rights Law Network

Tripti Poddar
Nazdeek

Delphine Dorsi
Executive Director
Right to Education Initiative

Nomzamo Zondo
Executive Director
Socio-Economic Rights Institute

Dr. Koldo Casla
Profesor, Centro de Derechos Humanos y Facultad de Derecho, Universidad de Essex, Reino Unido

Francesca Feruglio y Fernando Ribeiro Delgado
Secretariat, Red-DESC